CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL G. COSMAS van 15 juni 1995 *

1. Het is zeker niet de eerste keer, dat het Hof regelingen betreffende de extra heffing op melk moet uitleggen. Ondanks de omvangrijke rechtspraak op dit gebied heeft het Hof evenwel zelden de gelegenheid gehad de bepalingen uit te leggen betreffende de betaling van de extra heffing op rechtstreeks aan de consument verkochte hoeveelheden melk. De prejudiciële vragen van het Finanzgericht München betreffen precies deze bepalingen.

I — Het rechtskader

2. Krachtens artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 [1], dat bij artikel 1 van verordening (EEG) nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984 [2] is ingevoegd, is om de groei van de melkproduktie te beheersen, een extra heffing ingesteld over hoeveelheden melk of andere zuivelprodukten, die aan een koper worden geleverd om te worden bewerkt of verwerkt, dan wel rechtstreeks aan de consument worden verkocht, en die een bepaalde referentiehoeveelheid overschrijden.

3. Wat de betaling van de heffing betreft over hoeveelheden die geleverd worden aan een koper die ze bewerkt of verwerkt, is de regeling in de Lid-Staten ten uitvoer gelegd volgens een van de twee in artikel 5 quater, lid 1, bepaalde formules. Volgens formule A geldt voor elke *producent* van melk of andere zuivelprodukten een heffing over de hoeveelheden die hij aan een koper heeft geleverd en die gedurende het betrokken tijdvak van twaalf maanden een bepaalde referentiehoeveelheid overschrijden. Volgens formule B geldt voor elke *koper* van melk of andere zuivelprodukten een heffing over de hoeveelheden melk of melkequivalent die hem door producenten zijn geleverd en die een bepaalde referentiehoeveelheid overschrijden; in het kader van deze tweede formule wordt de door de koper verschuldigde heffing doorberekend aan de producenten die tot overschrijding van de referentiehoeveelheid van de koper hebben bijgedragen.

4. Artikel 5 quater, lid 2, bepaalt voorts, dat de heffing eveneens verschuldigd is door elke melkproducent over de hoeveelheden melk en/of melkequivalent „die hij rechtstreeks voor consumptie heeft verkocht" en die gedurende het betrokken tijdvak van twaalfmaanden een bepaalde referentiehoeveelheid overschrijden.

* Oorspronkelijke taal: Grieks.

1 — Verordening (EEG) nr. 804/68 van de Raad van 27 juni 1968 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1968, L 148, blz. 13).

2 — Verordening (EEG) nr. 856/84 van de Raad van 31 maart 1984 tot wijziging van verordening (EEG) nr. 804/68 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1984, L 90, blz. 10).

5. Meer specifieke voorschriften over de extra heffing over rechtstreeks aan de consument verkochte hoeveelheden melk zijn ingevoerd bij verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984 [3], waarvan artikel 6, lid 1, bepaalt dat aan iedere producent van melk en zuivelprodukten een referentiehoeveelheid wordt toegewezen die overeenkomt met zijn rechtstreekse verkoop aan de consument in het kalenderjaar 1981, verhoogd met 1 % [4], terwijl artikel 6, lid 2, bepaalt, dat het totaal van voormelde toegekende referentiehoeveelheden de in de bijlage bij de verordening per Lid-Staat op een verschillend niveau vastgestelde hoeveelheden niet mag overschrijden. In artikel 12, sub h, van deze verordening wordt voorts „rechtstreeks aan de consument verkochte melk of melkequivalent" omschreven als „de melk of de zuivelprodukten, uitgedrukt in melkequivalent, die zonder tussenkomst van een bedrijf dat melk of andere zuivelprodukten bewerkt of verwerkt, worden verkocht".

6. Andere uitvoeringsbepalingen van de extra-heffingsregeling zijn vastgesteld bij verordening (EEG) nr. 1371/84 van de Commissie van 16 mei 1984 [5], waarvan de in tussentijd meermaals gewijzigde bepalingen zijn gecodificeerd in verordening (EEG) nr. 1546/88 van de Commissie van 3 juni 1988. [6] Volgens artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1371/84 (artikel 5, lid 1, van verordening nr. 1546/88) moeten alle producenten van melk en zuivelprodukten die melk en/of melkequivalent rechtstreeks aan de verbruiker verkopen, bij de door die Lid-Staat aangewezen bevoegde instantie een „aanvraag tot registratie" indienen, te zamen met een staat waarin de aard en de hoeveelheid van de rechtstreekse verkopen in het referentiekalenderjaar zijn vermeld. Ingevolge deze bepaling moet de „aanvraag tot registratie" vóór een door de Lid-Staat vastgestelde datum, die evenwel niet later dan 31 december 1984 [7] mag liggen, worden ingediend. Artikel 4, lid 2, stelt bepaalde regels vast betreffende de inhoud van de staten bij de registratieaanvraag van de producenten die na 1 januari 1981 met de rechtstreekse verkoop aan de consument zijn begonnen of in wier activiteit sinds die datum sterke wijziging is gekomen, terwijl in lid 4 de berekeningswijze is te vinden van de referentiehoeveelheden die worden toegewezen aan de producenten die voormelde „aanvraag tot registratie" hebben ingediend.

7. De extra heffing op melk werd aanvankelijk ingevoerd voor vijf opeenvolgende tijdvakken van twaalf maanden (vanaf 1 april 1984); de geldigheidsduur werd ten slotte op negen opeenvolgende tijdvakken van twaalf

3 — Verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984 houdende algemene voorschriften voor de toepassing van de in artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 bedoelde heffing in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1984, L 90, blz. 13).

4 — Artikel 6 van verordening nr. 857/84 is later gewijzigd bij artikel 1, sub 2, van verordening (EEG) nr. 590/85 van de Raad van 26 februari 1985 (PB 1985, L 68, blz. 1). Volgens de nieuwe tekst van artikel 6, lid 1, kunnen de Lid-Staten bepalen, dat de referentiehoeveelheid van een producent gelijk is aan de hoeveelheid die hij in het kalenderjaar 1982 of het kalenderjaar 1983 rechtstreeks aan de consument heeft verkocht, met aanwending van een percentage.

5 — Verordening (EEG) nr. 1371/84 van de Commissie van 16 mei 1984 tot vaststelling van de nadere voorschriften voor de toepassing van de bij artikel 5 quater van Verordening (EEG) nr. 804/68 ingestelde extra heffing (PB 1984, L 132, blz. 11).

6 — Verordening (EEG) nr. 1546/88 van de Commissie van 3 juni 1988 tot vaststelling van de nadere voorschriften voor de toepassing van de bij artikel 5 quater van verordening (EEG) nr. 804/68 ingestelde extra heffing (PB 1988, L 139, blz. 12).

7 — Artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1371/84 bepaalde aanvankelijk, dat de door de Lid-Staten vastgestelde datum niet later mocht liggen dan 1 september 1984. Daarna werd de *einddatum van de door de Lid-Staten vastgestelde termijn op* 30 november 1984 [artikel 1, sub 1, eerste streepje, van verordening (EEG) nr. 1955/84 van de Commissie van 9 juli 1984 (PB 1984, L 182, blz. 10)] gebracht en ten slotte op 31 december 1984 [artikel 1 van verordening (EEG) nr. 3372/84 van de Commissie van 30 november 1984 (PB 1984, L 313, blz. 47)].

maanden gebracht. [8] Bij artikel 1, sub 3, van verordening (EEG) nr. 2071/92 van de Raad van 30 juni 1992 [9], die met ingang van 1 april 1993 van toepassing is, is artikel 5 quater van verordening nr. 804/68 vervangen door een bepaling die enkel bepaalt, dat de prijsregeling van verordening nr. 804/68 „onverminderd de tenuitvoerlegging van de regeling inzake de extra heffing" wordt vastgesteld. Deze extra heffing is thans, sinds 1 april 1993, en voor zeven opeenvolgende tijdvakken van twaalf maanden geregeld bij de bepalingen van verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad van 28 december 1992. [10] Volgens artikel 1 van deze nieuwe verordening wordt een extra heffing ingesteld over de hoeveelheden melk of melkequivalent die aan een koper worden geleverd of rechtstreeks aan de consument worden verkocht en die de overeenkomstige referentiehoeveelheden overschrijden; volgens artikel 2, lid 1, wordt de heffing, verschuldigd over alle hoeveelheden melk of melkequivalent die in het betrokken tijdvak van twaalf maanden op de markt worden gebracht en het totaal van de individuele referentiehoeveelheden van dezelfde aard overschrijden, verdeeld over de producenten die tot de overschrijding hebben bijgedragen, en ten slotte is volgens artikel 4, lid 1, de individuele referentiehoeveelheid in beginsel gelijk aan de op 31 maart 1993 beschikbare hoeveelheid (de datum waarop de eerste negen tijdvakken van twaalf maanden voor de tenuitvoerlegging van de extra-heffingsregeling verstreken).

II — Het hoofdgeding — De prejudiciële vragen

8. Het Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau bezit een landbouwbedrijf dat melk, boter en vlees produceert. Tot het einde van het schooljaar 1991/1992 beheerde het klooster bovendien een particuliere lagere school en een internaat, waarin 120 à 135 scholieren, alsook het school-, internaats- en kloosterpersoneel in de kost waren. Na de invoering van de regeling inzake de extra heffing op melk werd aan het klooster een referentiehoeveelheid van 68 262 kg toegewezen voor de levering van melk aan kopers die ze bewerken of verwerken.

9. Op 2 december 1991 verzocht het klooster het Hauptzollamt Rosenheim (hierna: „Hauptzollamt") om toewijzing van een referentiehoeveelheid voor de rechtstreekse verkoop van melk aan de consument, waarbij het de volgende argumenten aanvoerde:

1) De behoefte aan melk en boter van het internaat werd gedekt door de produktie van het landbouwbedrijf.

2) De prijs van de melk werd doorberekend in het kostgeld.

3) Het klooster was wegens een tekort aan personeel genoopt de school en het inter-

8 — Zie artikel 1, sub 1, van verordening (EEG) nr. 816/92 van de Raad van 31 maart 1992 (PB 1992, L 86, blz. 83).

9 — PB 1992, L 215, blz. 64.

10 — Verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1992, L 405, blz. 1).

naat aan het einde van het schooljaar 1991/1992 te sluiten, zodat het voor zijn bestaan was aangewezen op zijn landbouwbedrijf (vergroot door de aankoop van grond in 1989 en door een in 1991 voltooide uitbreiding) als zijn voornaamste bron van inkomsten.

10. Bij beschikking van 16 januari 1992 wees het Hauptzollamt de aanvraag van het klooster af, op grond dat, aldus de verwijzingsbeschikking, de aanvraag was ingediend na afloop van de termijn waarbinnen een „aanvraag tot registratie" moest worden ingediend door de producenten die melk aan de consument verkopen. [11] Het klooster heeft tegen deze beschikking beroep ingesteld bij het Finanzgericht München, dat het ter beslechting van het geschil noodzakelijk achtte het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Moet artikel 12, sub h (rechtstreekse verkoop), van verordening (EEG) nr. 857/84 aldus worden uitgelegd, dat hieronder ook valt de levering van melk door een landbouwbedrijf aan een door dezelfde instelling beheerd internaat, wanneer de melk tegen vergoeding aan de pupillen wordt verstrekt?

Zo ja,

2) Is artikel 4, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1371/84 van de Commissie van 16 mei 1984 geldig, voor zover het bepaalt, dat de termijn voor registratie van referentiehoeveelheden voor rechtstreekse verkoop in het jaar 1984 afloopt, zonder rekening te houden met wijzigingen die na afloop van die termijn in de afzetbehoeften van het bedrijf optreden?

3) Kan aan een melkproducent die de in artikel 4, lid 1, genoemde termijn heeft overschreden, bij wege van herstel in de oude toestand of op grond van andere algemene beginselen van gemeenschapsrecht niettemin een referentiehoeveelheid voor rechtstreekse verkoop worden toegewezen, wanneer men in aanmerking neemt dat een tijdig ingediende aanvraag volgens de praktijk van de bevoegde overheidsinstantie zou zijn afgewezen?"

III — De eerste vraag

11. De relevante bepaling van artikel 12, sub h, van verordening nr. 857/84 definieert

11 — Ik wijs er evenwel op, dat de vertegenwoordiger van het Hauptzollamt ter terechtzitting heeft verklaard, dat de aanvraag van het klooster is afgewezen omdat de levering van melk aan het internaat als „eigen verbruik" werd beschouwd, en dat de niet-inachtneming van de termijn „slechts een secundair argument" was geweest.

„rechtstreeks aan de consument verkochte melk of melkequivalent" als de melk (of de zuivelprodukten, uitgedrukt in melkequivalent) *die zonder tussenkomst van een bedrijf dat melk of andere zuivelprodukten bewerkt of verwerkt, worden verkocht.* Uit de in de verwijzingsbeschikking uiteengezette feiten blijkt bovendien duidelijk, dat het klooster, verzoeker in het hoofdgeding, aan zijn pupillen hoeveelheden melk voor consumptie verstrekte zonder de tussenkomst van een bedrijf dat melk bewerkt of verwerkt. De verwijzende rechter wil bijgevolg kennelijk vernemen, in hoeverre het verstrekken van melk onder deze omstandigheden als „verkoop" kan worden beschouwd.

12. Met de Commissie ben ik van mening, dat voor het antwoord op deze vraag allereerst moet worden uitgegaan van het doel waarmee de extra-heffingsregeling is ingesteld. Zoals het Hof herhaaldelijk heeft vastgesteld [12], is de extra-heffingsregeling bedoeld om het evenwicht tussen vraag en aanbod op de door structurele overschotten gekenmerkte zuivelmarkt te herstellen door een beperking van de melkproduktie. Om dat doel te bereiken, dat, zoals het Hof al heeft verklaard [13], in overeenstemming is met artikel 39 van het Verdrag, heeft de gemeenschapswetgever als middel om de melkproduktie te ontmoedigen, gekozen voor de verplichting de heffing te betalen over de hoeveelheden die een bepaalde hoeveelheid melk (referentiehoeveelheid) overschrijden; die referentiehoeveelheid komt overeen met die welke gedurende het betrokken referentiejaar voor verwerking of bewerking is geleverd (formule A) of is gekocht (formule B) of rechtstreeks aan de consument is verkocht.

13. Onder deze omstandigheden en aangezien de relevante regelingen geen onderscheid op dit gebied maken, moet om de doelstelling van de extra-heffingsregeling zo volledig mogelijk te verwezenlijken, het begrip „rechtstreeks aan de consument verkochte hoeveelheden melk" zo ruim mogelijk worden uitgelegd, zodat daaronder vallen alle vormen van overdracht voor consumptie onder bezwarende titel [14] van een hoeveelheid melk aan derden zonder tussenkomst van een bedrijf dat de melk bewerkt of verwerkt. Is aan deze voorwaarden voldaan, dan zijn andere kenmerken van de voorwaarden waaronder de overdracht plaatsvindt, niet als constitutieve elementen van het begrip te beschouwen. Dat de overdracht van melk niet op grond van een zelfstandige overeenkomst plaatsvindt, maar in het kader van een contractuele relatie op grond waarvan de producent aan zijn medecontractant naast een hoeveelheid melk andere goederen of diensten moet leveren, kan dan niet van

12 — Zie met name arresten van 17 mei 1988, zaak 84/87, Erpelding, Jurispr. 1988, blz. 2647, r. o. 26; 27 mei 1993, zaak C-290/91, Peter, Jurispr. 1993, blz. I-2981, r. o. 13, en 14 juli 1994, zaak C-351/92, Graff, Jurispr. 1994, blz. I-3361, r. o. 26.

13 — Zie arrest Erpelding (aangehaald in de voorgaande voetnoot), r. o. 26.

14 — Mijns inziens moet er een prijs zijn, aangezien het begrip „verkoop" wordt gebruikt. Toch zij erop gewezen, dat verordening nr. 3950/92, waarbij thans sinds 1 april 1993 de extraheffing wordt geregeld, het begrip „rechtstreeks aan de consument verkochte melk of melkequivalent" nog ruimer definieert en daaronder (zie artikel 9, sub h, van de verordening) uitdrukkelijk verstaat melk of zuivelprodukten, uitgedrukt in melkequivalent, die zonder tussenkomst van een bedrijf dat melk of andere zuivelprodukten bewerkt of verwerkt, worden verkocht of *kosteloos overgedragen.*

invloed zijn, en natuurlijk evenmin de plaats waar de melk wordt verbruikt. [15]

14. Bij de nationale rechter lijkt er geen twijfel over te bestaan, dat de overdracht van melk onder de in de verwijzingsbeschikking omschreven omstandigheden, dat wil zeggen levering aan de scholieren van een door het klooster beheerde particuliere school, die in de kost zijn in het door het klooster bestuurde internaat, van hoeveelheden melk uit het landbouwbedrijf van het klooster tegen een in het totale kostgeld doorberekende prijs [16], ook „rechtstreeks aan de consument verkochte melk" is in de zin van de artikel 5 quater, lid 2, van verordening nr. 804/68 en artikel 12, sub h, van verordening nr. 857/84. Voor de verwijzende rechter heeft het Hauptzollamt evenwel betoogd, dat de Commissie de overdracht van melk aan de consument in de gegeven omstandigheden als „eigen verbruik" bestempelt, omdat de pupillen enerzijds „hun eigen produktie verbruiken" en het klooster anderzijds niet kan worden beschouwd als een producent die rechtstreeks aan de consument verkoopt, aangezien zijn produktie ter plaatse wordt overgedragen.

15. De nationale rechter merkt terecht op, dat de aan de Commissie toegeschreven opvatting [17] geen steun vindt in de relevante bepalingen. Indien de producent zelf zijn melk verbruikt, is er uiteraard geen sprake van „rechtstreeks aan de consument verkochte melk", terwijl er ook geen „verkoop" is (zie punt 13 en voetnoot 14 hierboven) in de zin van de in de in casu relevante periode op de extra heffing toepasselijke bepalingen,

15 — Naar luid van artikel 1, sub 1, van verordening (EEG) nr. 536/93 van de Commissie van 9 maart 1993 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor de extra heffing in de sector melk en zuivelprodukten (PB 1993, L 57, blz. 12), zoals zij met ingang van 1 april 1993 krachtens verordening nr. 3950/92 toepasselijk is, wordt onder op de markt gebrachte hoeveelheden melk of melkequivalent in de zin van artikel 2, lid 1, van verordening nr. 3950/92, en dus onderworpen aan de extraheffingsregeling, verstaan „elke hoeveelheid melk of melkequivalent die enig, op het grondgebied van deze Lid-Staat gelegen bedrijf *verlaat*" (cursivering van mij). Deze bepaling, die dateert van na het aanhangig maken van het geding bij de verwijzende rechter, heeft generlei invloed op de uitlegging van de hier relevante bepalingen (zie arresten van 5 oktober 1994, zaak C-151/93, Voogd Vleesimport en -export, Jurispr. 1994, blz. I-4915, r. o. 15, en 22 december 1993, zaak C-304/92, Lloyd-Textil, Jurispr. 1993, blz. I-7007, r. o. 17). Los daarvan betekent voormelde bepaling mijns inziens evenwel enkel, dat hoeveelheden melk die het betrokken bedrijf (bij artikel 9 gedefinieerd als „het geheel van de produktie-eenheden die door de producent worden beheerd") zelfs niet verlaten, niet worden geacht op de markt te zijn gebracht en dus niet aan de extraheffingsregeling te zijn onderworpen. Zij kan dus niet aldus worden uitgelegd, dat een hoeveelheid melk die het bedrijf van de producent heeft verlaten en zonder tussenkomst van een bedrijf dat ze bewerkt of verwerkt, aan de consument is verkocht, niet onder de extraheffingsregeling valt alleen wegens de *ruimtelijke samenhang* tussen de plaats waar het bedrijf is gevestigd, en de plaats (bij voorbeeld een internaat, restaurant of hotel van de producent) waar die hoeveelheid aan de consument is verkocht.

16 — De onderhavige prejudiciële vraag betreft niet de uitlegging van artikel 12, sub h, van verordening nr. 857/84 met betrekking tot aan het klooster-, school- en internaatspersoneel geleverde hoeveelheden melk, doch alleen met betrekking tot die welke aan de in het internaat in de kost zijnde scholieren zijn geleverd.

17 — In haar bij het Hof ingediende opmerkingen ontkent de Commissie ooit deze opvatting te hebben voorgestaan. Zij vermoedt evenwel, dat in de verwijzingsbeschikking wordt gealludeerd op het volgende uit 1986 daterende geval: ingevolge een desbetreffend verzoek had de bevoegde dienst van de Commissie als zijn opvatting te kennen gegeven, dat hoeveelheden melk, verstrekt aan in een revalidatiecentrum voor zenuwpatiënten opgenomen zieken die om therapeutische redenen deelnemen aan het produktieproces, niet onderworpen zijn aan de extraheffingsregeling, omdat het dan om „eigen verbruik" gaat. Het onderscheid tussen de levering van melk aan voormelde zieken en de levering van melk aan de scholieren die in het internaat van het klooster, verzoeker in het hoofdgeding, gehuisvest zijn, ligt hem aldus de Commissie hierin, dat laatstgenoemden niets hebben te maken met de melkproduktie. Ik deel de opvatting van de Commissie niet: de in de vooromschreven omstandigheden aan de zieken geleverde hoeveelheden melk moeten mijns inziens alleen dan worden geacht niet onder de extraheffingsregeling te vallen wanneer de producent (dat wil zeggen volgens artikel 12, sub c, van verordening nr. 857/84, de landbouwexploitant van wie de melk komt) geen prijs krijgt voor deze hoeveelheden.

wanneer de melk zonder dat er een prijs wordt geïnd, voor consumptie aan derden (bij voorbeeld aan het personeel van het landbouwbedrijf van de producent) wordt overgedragen. Mijns inziens kan men evenwel niet zeggen, dat de pupillen van het kloosterinternaat, „hun eigen produktie" verbruikten enkel omdat de hun (tegen betaling) verstrekte melk uit het landbouwbedrijf van het klooster kwam. Ik zei overigens al (zie punt 13 en voetnoot 15), dat de plaats waar de melk wordt overgedragen mijns inziens van geen invloed is op de definitie van het begrip „rechtstreeks aan de consument verkochte melk".

16. Samenvattend stel ik voor, de eerste prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt: „Er is sprake van ‚rechtstreeks aan de consument verkochte melk of melkequivalent' in de zin van artikel 12, sub h, van verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984, wanneer aan in een internaat gehuisveste personen onder bezwarende titel melk of zuivelprodukten worden geleverd uit het bedrijf van de producent die ook het internaat beheert."

IV — De tweede vraag

17. Blijkens de verwijzingsbeschikking is bij de nationale rechter twijfel opgekomen omtrent de geldigheid van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1371/84 (artikel 5, lid 1, van verordening nr. 1546/88), omdat bij deze bepaling een dwingende termijn is gesteld waarbinnen de producenten die rechtstreeks melk aan de consument verkopen, ter verkrijging van bepaalde referentiehoeveelheden een „aanvraag tot registratie" moeten indienen, vergezeld van een staat waarin de aard en de hoeveelheid van de rechtstreekse verkopen in het referentiekalenderjaar worden vermeld, zonder dat evenwel wordt voorzien in enige afwijking van deze verplichting met name ten behoeve van producenten in wier economische situatie na afloop van de termijn een zodanige wijziging is gekomen, dat het voortbestaan van hun onderneming afhangt van de toewijzing van een referentiehoeveelheid. De verwijzende rechter preciseert niet krachtens welk beginsel de gemeenschapswetgever zou zijn verplicht in bedoelde afwijking te voorzien. Voor een nuttig antwoord op de tweede prejudiciële vraag moet de relevante bepaling mijns inziens worden onderzocht in het licht van het evenredigheidsbeginsel, dat wil zeggen door het ermee beoogde doel vast te stellen en na te gaan, of de regeling passend en noodzakelijk is om dat doel te bereiken. [18]

18. Allereerst zij erop gewezen, dat artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1371/84 niet met

18 — Voor de toetsing — in verband met het evenredigheidsbeginsel — van de geldigheid van bepalingen waarbij een termijn wordt gesteld en de gevolgen bij overschrijding worden geregeld of aan overschrijding bepaalde sancties worden verbonden, zie met name arresten van 7 december 1993, zaak C-339/92, ADM Ölmühlen, Jurispr. 1993, blz. I-6473, r. o. 15 e. v.; 12 juli 1990, zaak C-155/89, Philipp Brothers, Jurispr. 1990, blz. I-3265, r. o. 33 e. v.; 2 mei 1990, zaak 357/88, Hopermann, Jurispr. 1990, blz. I-1669, r. o. 13 e. v., en 22 januari 1986, zaak 266/84, Denkavit France, Jurispr. 1986, blz. 149, r. o. 17 e. v.

zoveel woorden bepaalt, dat de producent, wanneer hij de in deze bepaling bedoelde „aanvraag tot registratie" eventueel te laat indient, het recht verliest op toewijzing van een referentiehoeveelheid voor rechtstreeks aan de consument verkochte melk. Indien deze bepaling evenwel wordt gelezen in samenhang met het bepaalde in hetzelfde artikel 4, leden 2 en 4, sub a en b, dat de referentiehoeveelheden voor de rechtstreekse verkoop van melk aan de consument worden vastgesteld op basis van de staten die de producenten bij hun „aanvraag tot registratie" moeten voegen, impliceert zij mijns inziens allicht, dat dergelijke referentiehoeveelheden niet kunnen worden toegekend indien de „aanvraag tot registratie" na afloop van de betrokken termijn wordt ingediend.

19. Voor de omschrijving van het door de litigieuze regeling beoogde doel wijs ik er allereerst op, dat de individuele referentiehoeveelheden, waarvan de overschrijding de verplichting tot betaling van de extra heffing meebrengt, in beginsel overeenkomen, voor wat de rechtstreeks aan de consument verkochte melk betreft, met de rechtstreekse verkoop door de producent tijdens het referentiejaar, verhoogd met een bepaald percentage (zie artikel 6, lid 1, van verordening nr. 857/84). Eventueel zullen de aan de hand van deze criteria vastgestelde individuele referentiehoeveelheden moeten worden gecorrigeerd met het oog op het fundamentele beginsel van het stelsel (zie artikel 6, lid 2, van verordening nr. 857/84), dat het totaal van de individuele referentiehoeveelheden in geen geval een in de bijlage bij verordening nr. 857/84 bepaalde (per Lid-Staat verschillende) *totale hoeveelheid* mag overschrijden. In deze correctiemogelijkheid van de individuele referentiehoeveelheden op basis van een enkel percentage is nu juist voorzien bij artikel 4, lid 4, van verordening nr. 1371/84. Gelet daarop heeft de gemeenschapswetgever de registratie van de producenten die rechtstreeks aan de consument verkopen, alsook van de basisgegevens betreffende hun activiteit, kennelijk noodzakelijk geacht omwille van een rationeel en doeltreffend beheer van het stelsel, om te zijner tijd te kunnen beoordelen of er behoefte is aan toewijzing van referentiehoeveelheden en of zij eventueel moeten worden gecorrigeerd, zodat de voor de betrokken Lid-Staat uitgetrokken totale hoeveelheid niet wordt overschreden. [19] Onder deze omstandigheden zijn mijns inziens de vaststelling van een termijn waarbinnen de producenten van deze categorie een „aanvraag tot registratie" moeten indienen, vergezeld van een staat waarin de aard en de hoeveelheid van hun rechtstreekse verkopen aan de consument in de relevante periode worden vermeld, en de bepaling dat de nietinachtneming van deze termijn leidt tot verval van het recht van de producent op toewijzing van een referentiehoeveelheid, in beginsel geschikte en noodzakelijke maatregelen om het doel te bereiken.

19 — Gezien deze bijzondere functie van de termijn waarbinnen de „aanvraag tot registratie" moet worden ingediend, moet de vaststelling van deze termijn worden beschouwd als een „toepassingsmodaliteit" van de extraheffingsregeling, die door de bij artikel 5 quater, sub 7, van verordening nr. 804/68 gegeven machtiging is gedekt, waarop met name verordening nr. 1371/84 is gebaseerd (zie met name arresten van 27 juni 1990, zaak C-118/89, Lingenfelser, Jurispr. 1990, blz. I-2637, r. o. 11, en 18 januari 1990, zaak C-345/88, Butterabsatz Osnabrück-Emsland, Jurispr. 1990, blz. I-159, r. o. 9, alsmede het in de voorgaande voetnoot aangehaalde arrest Hopermann, r. o. 8).

20. Deze regelingen kunnen in geen geval, enkel omdat zij niet voorzien in de mogelijkheid aan de in de tweede prejudiciële vraag bedoelde producenten na afloop van de termijn een referentiehoeveelheid toe te kennen, onevenredig worden geacht ten opzichte van het nagestreefde doel. Een dergelijke mogelijkheid is in het kader van de extraheffingsregeling uiteraard slechts denkbaar in het geval van een producent die vóór de invoering van de regeling al rechtstreeks aan de consument had verkocht en dus een recht had een „aanvraag tot registratie" in te dienen met het oog op toewijzing van een overeenkomstige referentiehoeveelheid. De tweede prejudiciële vraag kan dus slechts betrekking hebben op producenten van deze bijzondere categorie; die vaststelling volgt ook uit de feiten van de voor de nationale rechter dienende zaak. Noch het evenredigheidsbeginsel noch een ander algemeen beginsel van gemeenschapsrecht verplichten evenwel de gemeenschapswetgever te bepalen, dat een producent, die er vrij voor heeft gekozen zijn voormeld recht niet binnen de gestelde termijn uit te oefenen, het kan uitoefenen na het verstrijken van de termijn, enkel en alleen omdat er na die datum wijzigingen zijn gekomen in de omstandigheden waaronder hij zijn activiteit uitoefent. [20] Dat geldt des te meer, omdat de erkenning van een dergelijk recht de belangen van derden kan schaden: de toewijzing van referentiehoeveelheden na afloop van de termijn kan immers, gelet op de niet te overschrijden limiet van de totale hoeveelheid, leiden tot de vermindering achteraf van referentiehoeveelheden die zijn toegekend aan producenten die doordat zij tijdig een „aanvraag tot registratie" hebben ingediend, een referentiehoeveelheid hebben gekregen en op basis van deze hoeveelheid hun economische activiteit hebben gepland. [21]

21. Mitsdien stel ik voor, de tweede prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt: „Aan

20 — Het probleem ligt anders bij een wegens overmacht te laat ingediende „aanvraag tot registratie". Uit de verwijzingsbeschikking blijkt nergens, dat overmacht voor de nationale rechter is aangevoerd; anderzijds staat buiten kijf dat, gelet op de definitie van het begrip overmacht in de rechtspraak van het Hof, met name op het gebied van de gemeenschapsregeling inzake het gemeenschappelijk landbouwbeleid („buiten toedoen van de marktdeelnemer ingetreden, abnormale en onvoorzienbare omstandigheden, waarvan de gevolgen, alle geleverde inspanningen ten spijt, slechts ten koste van onevenredig grote offers te vermijden waren geweest", zie laatstelijk arrest van 15 december 1994, zaak C-136/93, Transáfrica, Jurispr. 1994, blz. I-5757, r. o. 14), niet als overmacht kan worden beschouwd waardoor de indiening van een aanvraag tot registratie na afloop van de gestelde termijn kan worden gerechtvaardigd, de omstandigheid dat door een wijziging in de situatie van het bedrijf van de betrokkene na deze laatste datum de toewijzing van een referentiehoeveelheid waarover hij al zou beschikken indien hij niet vrij had gekozen geen aanvraag te dien aanzien in te dienen, voor hem noodzakelijk werd.

21 — De gemeenschapswetgever heeft geenszins de problemen miskend die een producent kan hebben *die weliswaar alle noodzakelijke handelingen heeft gesteld voor de toewijzing van de referentiehoeveelheden waarop hij recht heeft*, doch moeilijkheden ondervindt wegens een latere wijziging in de situatie van zijn bedrijf. Zo bepaalt a) artikel 4, lid 5, van verordening nr. 1371/84, dat aan producenten aan wie een referentiehoeveelheid voor rechtstreekse verkoop aan de consument is toegewezen en die deze verkoop geheel of gedeeltelijk beëindigen, onder bepaalde voorwaarden een referentiehoeveelheid voor levering aan kopers die ze bewerken of verwerken, kan worden toegewezen; b) artikel 4, lid 6, van verordening nr. 1371/84 [gewijzigd bij artikel 1, sub 1, tweede streepje, van verordening (EEG) nr. 1955/84 van de Commissie van 9 juli 1984 (PB 1984, L 182, blz. 10)], dat producenten aan wie een referentiehoeveelheid voor leveringen aan kopers is toegewezen en die geheel of gedeeltelijk hun leveringen beëindigen, een referentiehoeveelheid voor rechtstreekse verkoop kunnen krijgen (*kennelijk, ook na afloop van de termijn voor indiening van de „aanvragen tot registratie"*), op voorwaarde dat hun Lid-Staat hun die kan toewijzen binnen de limiet van de gegarandeerde hoeveelheid; c) artikel 6 bis van verordening nr. 857/84, ingevoegd bij artikel 1, sub 3, van verordening nr. 590/85, dat producenten die over twee referentiehoeveelheden beschikken (voor leveringen aan kopers en voor de rechtstreekse verkoop), op verzoek en om het hoofd te bieden aan een wijziging in hun afzetbehoeften, een verhoging van een van deze twee hoeveelheden krijgen, mits de andere hoeveelheid wordt verlaagd.

de geldigheid van artikel 4, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1371/84 van de Commissie van 16 mei 1984 [artikel 5, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1546/88 van de Commissie van 3 juni 1988], waarbij een termijn is gesteld die op 31 december 1984 afloopt, waarvan de niet-inachtneming het verval impliceerde van het recht van de producent op toewijzing van een referentiehoeveelheid voor rechtstreekse verkoop van melk aan de consument, wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat krachtens deze bepaling na afloop van de termijn geen desbetreffende aanvraag kan worden ingediend door de producent die, zoals hij daartoe het recht had, geen aanvraag heeft ingediend en in wiens afzetbehoefte na afloop van de termijn een zodanige wijziging is gekomen, dat voormelde referentiehoeveelheid voor hem voortaan onontbeerlijk is."

V — De derde vraag

22. Met de derde vraag wenst de nationale rechter te vernemen, of aan een producent ondanks het verstrijken van de in artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1371/84 gestelde termijn een referentiehoeveelheid voor rechtstreekse verkoop aan de consument „bij wijze van herstel in de oude toestand of op grond van andere algemene beginselen van gemeenschapsrecht" kan worden toegewezen, gelet op het feit dat ook een tijdig ingediende aanvraag tot registratie in de zin van voormelde bepaling „volgens de praktijk van de bevoegde overheidsinstanties" toch zou zijn verworpen.

23. Blijkens de motivering van de verwijzingsbeschikking wordt deze vraag gesteld omdat de „aanvraag tot registratie" volgens de nationale rechter ook zou zijn afgewezen wanneer het klooster, verzoeker in het hoofdgeding, de aanvraag tijdig had ingediend, omdat de bevoegde nationale instantie, de aan de Commissie [22] toegeschreven zienswijze volgend, de levering van melk aan de internaatspupillen niet „als rechtstreeks aan de consument verkochte melk" in de zin van de in casu toepasselijke gemeenschapsbepalingen beschouwde.

24. Meteen wijs ik erop, dat de objectief bestaande mogelijkheid of zelfs de zekerheid dat, gezien de praktijk van de administratieve autoriteiten, de nationale instantie een tijdig ingediende „aanvraag tot registratie" afwijst op grond van de (gelet op mijn betoog in III hierboven onjuiste) overweging, dat de producent die onder voormelde omstandigheden

22 — Zie hierover de vorige overwegingen, punten 14 en 15, en voetnoot 17.

melk aan de consument verstrekt, niet kan worden geacht in het betrokken referentiejaar, rechtstreeks aan de consument te hebben verkocht, op zich niet voldoende is om het de producent mogelijk te maken zijn aanvraag na afloop van de termijn in te dienen. Bedoelde objectief bestaande mogelijkheid belet hem immers niet, zijn aanvraag tijdig in te dienen en vervolgens de rechtsmiddelen aan te wenden die openstaan tegen de beschikking tot afwijzing van zijn aanvraag, teneinde het onwettige karakter van die beschikking te laten vaststellen door de bevoegde rechter (die eventueel het Hof prejudiciële vragen kan stellen).

25. Volgens de nationale rechter kan evenwel in de gegeven omstandigheden, met toepassing van het „ook in het gemeenschapsrecht geldende beginsel van herstel in de vroegere toestand", ondanks de afloop van de toepasselijke termijn (maar misschien ook van de in het interne recht bij § 56, lid 3, Finanzgerichtsordnung gestelde termijn) eventueel alsnog de indiening van een „aanvraag tot registratie" worden toegestaan. Welke inhoud de verwijzende rechter geeft aan het door hem genoemde beginsel, is niet duidelijk. Hij gaat er blijkbaar van uit, dat de litigieuze termijn voor het klooster opnieuw kan beginnen te lopen omdat de te late indiening van de „aanvraag tot registratie" niet te wijten is aan de objectief bestaande administratieve praktijk, waardoor de aanvraag eventueel of zeker zal worden verworpen, doch voortvloeide uit de *overtuiging* bij het klooster, dat het gezien deze administratieve praktijk vergeefse moeite was die aanvraag in te dienen.

26. Hier zij opgemerkt, dat de afloop van een termijn volgens de rechtspraak van het Hof [23] niet kan worden tegengeworpen aan degene die binnen die termijn moest handelen, indien hij in een situatie van verschoonbare dwaling verkeerde. Verder heeft het Hof onlangs [24] beslist, dat verschoonbare dwaling met betrekking tot het begin van de termijn voor het instellen van beroep in rechte, in bepaalde uitzonderlijke omstandigheden kan bestaan, wanneer namelijk de betrokken instelling zich op zodanige wijze heeft gedragen, dat dit gedrag, op zichzelf of in doorslaggevende mate, bij een burger een aanvaardbare verwarring kan veroorzaken. In dit laatste geval is het begrip verschoonbare dwaling mijns inziens slechts een bijzondere toepassing van het beginsel inzake bescherming van gewettigd vertrouwen [25]: wanneer een particulier, om een volledig en duidelijk beeld te krijgen van het feitelijke en rechtskader van een gegeven situatie, begrijpelijkerwijs is uitgegaan van het desbetreffende gedrag van de bevoegde instanties, dient hij niet de ongunstige gevolgen te dragen van een misleidend gedrag van de administratie. Gelet daarop, moet een soortgelijke uitlegging met betrekking tot de verschoonbare dwaling worden aanvaard, zowel wat de door het gemeenschapsrecht gestelde termijnen voor de *administratieve* procedure betreft, als wat de situaties betreft waarin de afloop van een termijn niet in verband staat

23 — Arresten van 18 oktober 1977, zaak 25/68, Schertzer, Jurispr. 1977, blz. 1729, r. o. 19; 5 april 1979, zaak 117/78, Orlandi, Jurispr. 1979, blz. 1613, r. o. 10 en 11, en 15 december 1994, zaak C-195/91 P, Bayer, Jurispr. 1994, blz. I-5619, r. o. 25 en 26. Zie ook arrest van 5 oktober 1988, zaak 129/87, Fingruth, Jurispr. 1988, blz. 6121, r. o. 15.

24 — Zie arrest Bayer, reeds aangehaald in voetnoot 23, r. o. 25 en 26.

25 — Zie arrest Fingruth, reeds aangehaald in voetnoot 23, r. o. 15.

met het gedrag van een gemeenschapsinstantie, maar van een nationale instantie die een bij het gemeenschapsrecht aan haar toegekende bevoegdheid uitoefent. [26]

27. Thans is het de vraag, of de bij een producent bestaande overtuiging, dat een zelfs tijdig ingediende „aanvraag tot registratie", gelet op de ter zake door de bevoegde nationale instantie gevolgde praktijk, door deze instantie zou worden verworpen op grond van een verkeerde uitlegging en toepassing van de materiële gemeenschapsregels, kan gelden als een verschoonbare dwaling, die de overschrijding van de bij artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1371/84 gestelde termijn kan rechtvaardigen. Daarop moet mijns inziens ontkennend worden geantwoord. Zelfs indien men het beginsel aanvaardt, dat de verschoonbare dwaling niet alleen betrekking kan hebben op elementen die direct of indirect verband houden met het begin, de duur en het einde van de termijn, maar ook op de te verwachten inhoud van de beslissing op de binnen die termijn in te dienen aanvraag, is de onder de uiteengezette omstandigheden tot stand gekomen overtuiging van de producent mijns inziens geen *aanvaardbare verwarring:* ik wees er al op (zie punt 24 hierboven), dat niets de producent belet, ondanks het bestaan van een bepaalde administratieve praktijk, de „aanvraag tot registratie" in te dienen en zich na afwijzing tot de rechter te wenden.

28. Volledigheidshalve wijs ik erop, dat indien het Hof aanneemt dat de in voormelde omstandigheden ontstane overtuiging in beginsel een „aanvaardbare verwarring" is, het aan de nationale rechter staat te oordelen, of deze verwarring uitsluitend of in doorslaggevende mate te wijten is aan de door de bevoegde instantie gevolgde praktijk. Bij dat onderzoek zal hij bij voorbeeld moeten nagaan, wanneer de administratieve praktijk die voor de verwarring heeft gezorgd, is ontstaan [27], of zij constant is gevolgd, alsook in hoever zij in het bijzonder betrekking had op aanvragen van producenten die in dezelfde situatie verkeerden als de producent die zich op de verschoonbare dwaling beroept.

29. Samenvattend stel ik voor, de derde prejudiciële vraag te beantwoorden als volgt: „Wanneer een binnen de termijn van artikel 4, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1371/84 van de Commissie van 16 mei 1984 [artikel 5, lid 1, van verordening (EEG)

26 — Met betrekking tot de verplichting van de nationale autoriteiten bij de uitoefening van de hun door het gemeenschapsrecht toegekende bevoegdheden de algemene beginselen van gemeenschapsrecht na te leven, zie met name arresten van 25 november 1986, gevoegde zaken 201/85 en 202/85, Klensch, Jurispr. 1986, blz. 3477, r. o. 8 en 9; 13 juli 1989, zaak 5/88, Wachauf, Jurispr. 1989, blz. 2609, r. o. 19; 11 juli 1989, gevoegde zaken 196/88-198/88, Cornée e. a., Jurispr. 1989, blz. 2309, r. o. 14; 12 juli 1990, zaak C-16/89, Spronk, Jurispr. 1990, blz. I-3185, r. o. 13, 17 en 28, en 24 maart 1994, zaak C-2/92, Bostock, Jurispr. 1994, blz. I-955, r. o. 16.

27 — In haar opmerkingen bij het Hof wijst de Commissie erop, dat zij de opvatting waarop het Hauptzollamt zich voor de nationale rechter ter rechtvaardiging van zijn praktijk beroept, in 1986 heeft verdedigd, terwijl de termijn waarom het in casu gaat, op 31 december 1984 verstreek (zie hierover ook voetnoot 17).

nr. 1546/88 van de Commissie van 3 juni 1988] ingediende ‚aanvraag tot registratie' overeenkomstig een voor de toepassing van de betrokken gemeenschapsbepaling door de bevoegde nationale instantie gevolgde administratieve praktijk is afgewezen op grond van verkeerde uitlegging en toepassing van de relevante materiële gemeenschapsbepalingen, levert dit naar de algemene beginselen van gemeenschapsrecht geen rechtvaardiging op voor indiening van voormelde ‚aanvraag tot registratie' na afloop van die termijn."

VI — Conclusie

30. Mitsdien geef ik in overweging de prejudiciële vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Er is sprake van ‚rechtstreeks aan de consument verkochte melk of melkequivalent' in de zin van artikel 12, sub h, van verordening (EEG) nr. 857/84 van de Raad van 31 maart 1984, wanneer aan in een internaat gehuisveste personen onder bezwarende titel melk of zuivelprodukten worden geleverd uit het bedrijf van de producent die ook het internaat beheert.

2) Aan de geldigheid van artikel 4, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1371/84 van de Commissie van 16 mei 1984 [artikel 5, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1546/88 van de Commissie van 3 juni 1988], waarbij een termijn is gesteld die op 31 december 1984 afloopt, waarvan de niet-inachtneming het verval impliceerde van het recht van de producent op toewijzing van een referentiehoeveelheid voor rechtstreekse verkoop van melk aan de consument, wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat krachtens deze bepaling na afloop van de termijn geen desbetreffende aanvraag door de producent die, zoals hij daartoe het recht had, geen aanvraag heeft ingediend en in wiens afzetbehoefte na afloop van de termijn een zodanige wijziging is gekomen, dat voormelde referentiehoeveelheid voor hem voortaan onontbeerlijk is.

3) Wanneer een binnen de termijn van artikel 4, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1371/84 van de Commissie van 16 mei 1984 [artikel 5, lid 1, van verordening (EEG) nr. 1546/88 van de Commissie van 3 juni 1988] ingediende ‚aan-

vraag tot registratie' overeenkomstig een voor de toepassing van de betrokken gemeenschapsbepaling door de bevoegde nationale instantie gevolgde administratieve praktijk is afgewezen op grond van een verkeerde uitlegging en toepassing van de relevante materiële gemeenschapsbepalingen, levert dit naar de algemene beginselen van gemeenschapsrecht geen rechtvaardiging op voor indiening van voormelde ‚aanvraag tot registratie' na afloop van die termijn."